

2

La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre

PRESENTATION

Depuis le rapport public thématique de novembre 2004 sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, le droit français des étrangers, désormais codifié, a été plusieurs fois sensiblement modifié.

Entre 2005 et 2011, les postes consulaires ont délivré de 2,1 à 2,4 millions de visas chaque année, l'essentiel de ces visas – autour de 1,8 million – étant de court séjour. De leur côté les préfetures ont délivré, en moyenne, chaque année, outre 1,4 million de documents provisoires, environ 885 000 titres définitifs, dont 200 000 premiers titres de séjour et 685 000 renouvellements.

Un secrétariat général à l'immigration et à l'intégration a été créé en 2007. Ses services sont placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur depuis 2010.

Les modalités de délivrance des titres ont, elles aussi, changé en quelques années, avec le recours à des prestataires de services dans de nombreux postes consulaires et une évolution des missions de l'établissement public chargé de l'immigration, aujourd'hui l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

La Cour a donc jugé utile de revenir sur les questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, ici sous le seul angle de la délivrance des titres, sans traiter de la situation des demandeurs d'asile.

Six postes consulaires dans trois pays (Algérie, Maroc et Chine) ont été contrôlés, ainsi que les préfetures de sept départements (Bouches-du-Rhône, Essonne, Isère, Nord, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Yvelines), deux sous-préfetures (Aix-en-Provence, Palaiseau), et la préfeture de police de Paris. La Cour a également mené ses investigations auprès des administrations centrales compétentes et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Tandis que la complexité du droit, pour un étranger, d'entrer ou de séjourner sur le territoire français s'est progressivement accrue et que les moyens ont été globalement renforcés pour une activité restée stable, les efforts de réorganisation et de modernisation tardent à produire des effets tangibles. Dans les préfetures, les parcours de l'utilisateur restent difficiles. De nouvelles simplifications sont nécessaires.

I - Un cadre juridique de plus en plus complexe

A - Des règles évolutives

Le droit des étrangers en France participe, pour l'essentiel, depuis la fin du XIX^e siècle, d'une police administrative visant à la sauvegarde de l'ordre public avec le contrôle du passage des frontières et de l'établissement des étrangers. Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, le débat s'est peu à peu centré sur la question de « l'opportunité et les modalités de la gestion des flux »²² migratoires.

Le cadre juridique de la délivrance des titres aux étrangers a ainsi évolué en fonction du contexte économique, social et politique français. Plusieurs textes législatifs ont successivement modifié les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Sauf pour les ressortissants de l'Union européenne, les conditions à satisfaire se sont accumulées.

Après la généralisation de l'obligation du visa pour les étrangers non ressortissants d'un État membre de la Communauté économique européenne par la loi du 9 septembre 1986, l'accès à la carte de séjour a été restreint par la loi du 24 août 1993. Des fichiers comportant des données biométriques ont été créés pour les étrangers, par la loi du 26 novembre 2003, avant que la collecte d'empreintes digitales et de photos ne soit prévue pour les passeports français. De même, le droit au regroupement familial, défini initialement par le décret du 29 avril 1976, a été davantage encadré. Les conditions supplémentaires à remplir par le demandeur ont notamment porté sur sa durée de séjour en France, passée d'un an à dix-huit mois, sur les seuils de ressources financières nécessaires et sur la superficie minimale du logement.

Jusqu'en 2004, l'ordonnance fondatrice du 2 novembre 1945 a été amendée trente-trois fois. En novembre 2004, le droit français des étrangers a été codifié dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Trois lois l'ont à nouveau modifié entre

²² Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004, 567 p.

2006 et 2011. Dans le même temps, le droit international a lui-même évolué, avec le passage à une organisation et des règles européennes pour la délivrance des visas permettant d'entrer et de circuler dans l'« espace Schengen »²³.

B - La diversité de titres

1 - Les visas²⁴

La plupart des visas délivrés relèvent de deux catégories²⁵ :

- d'une part, le visa de court séjour (VCS) ou de transit (VT), dit « visa Schengen », dont l'obtention est une condition nécessaire pour entrer, transiter ou circuler dans l'espace Schengen, pour les étrangers qui y sont soumis ;
- d'autre part, le visa de long séjour (VLS), délivré lorsque l'administration autorise un étranger à résider en France pour une durée continue supérieure à trois mois.

Le réseau consulaire français, qui est le deuxième au monde pour son étendue, accorde également des visas de court séjour ou de transit pour le compte d'autres pays de l'espace Schengen aux réseaux moins denses. Des « visas de retour » permettent aux étrangers résidant sur le territoire français, mais ne disposant pas d'un titre définitif, d'y revenir. Les préfetures peuvent également délivrer de tels visas de retour, à titre dérogatoire et par anticipation.

2 - Les titres de séjour

Une fois expirée la durée de validité d'un visa, la possibilité de rester sur le territoire est subordonnée à la délivrance, par la préfeture compétente, d'une autorisation de séjour de durée limitée. Cette durée est d'un an, sauf cas particulier. L'administration accorde ou non une telle

²³ L'accord de Schengen, signé en 1985, a débouché en 1990 sur la convention de Schengen, qui est en vigueur en France depuis 1995. Les visas « Schengen » permettent aux ressortissants des pays tiers d'entrer et de sortir avec le même visa dans vingt-six pays européens. L'accord ne s'applique pas encore à la Roumanie, à la Bulgarie et à Chypre, qui sont signataires de la convention. Le Royaume-Uni et l'Irlande n'en sont pas parties.

²⁴ Disposer d'un visa est la règle, mais celle-ci souffre de très nombreuses exceptions. En sont notamment dispensés les ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen, ainsi que ceux de 42 pays (comme les États-Unis, le Japon, la Suisse, Monaco, etc.), parfois sous condition particulière de passeport.

²⁵ Le ministère des affaires étrangères recense 345 motifs différents de demande de visas. Certains types de visas sont très rarement délivrés.

autorisation, dite « carte de séjour »²⁶, sur présentation de divers documents justificatifs. Elle est très souvent amenée à ne délivrer, dans un premier temps, qu'un simple récépissé de demande ou une autorisation provisoire de séjour de quelques mois, parfois renouvelée, dans l'attente de l'instruction au fond de la demande.

Lorsqu'un étranger, titulaire d'une carte de séjour et résidant en France depuis plus de cinq ans, est en mesure de justifier d'une « intégration républicaine » suffisante, dont l'appréciation s'appuie sur son contrat d'accueil et d'intégration²⁷, l'administration peut lui délivrer une carte de résident de dix ans, à condition qu'il dispose d'une assurance maladie, de moyens d'existence suffisants et de liens familiaux en France. Un tel titre peut aussi être accordé à l'étranger qui apporte une contribution économique exceptionnelle à la France, sous réserve de la régularité de son séjour en France, et aux membres de sa famille.

L'administration délivre également d'autres types de titres, notamment la carte de séjour « compétences et talents », valable trois ans et renouvelable une fois.

3 - Le visa de long séjour valant titre de séjour

À la suite du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), un titre nouveau a été créé : le visa de long séjour valant titre de séjour, qui autorise à rester un an sur le territoire. Il s'agissait de simplifier le parcours des migrants qui, auparavant, devaient d'abord solliciter un visa de long séjour auprès d'un consulat, puis effectuer de nouvelles démarches pour obtenir le titre de séjour lui-même auprès de la préfecture compétente (et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration).

Ainsi, depuis le 1^{er} septembre 2009, il suffit à un étranger, qui souhaite obtenir un visa de long séjour valant titre de séjour, de le demander à un poste consulaire, et de le faire valider par l'Office lors de son arrivée en France, la préfecture restant chargée du renouvellement éventuel du titre. Un peu plus de 100 000 visas de long séjour valant titres de séjour ont été délivrés en 2011, comme en 2010.

²⁶ Le titre physique de l'autorisation de séjour a d'abord été matérialisé par une carte, puis par une vignette collée sur le passeport. Il a ensuite pris la forme d'un document plastifié au format de la carte nationale d'identité. Il s'agit, aujourd'hui, d'une carte plus petite, dotée d'un composant électronique.

²⁷ Établi par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, ce contrat est signé par le représentant de l'État et l'étranger qui souhaite résider en France et s'engage à participer aux formations prévues, notamment civiques et linguistiques.

C - La variété des droits dus par les étrangers

Le montant des droits des visas Schengen est fixé par un règlement européen. L'administration avance deux critères pour fixer le montant des droits afférents aux autres titres.

D'une part, le montant du droit serait un levier politique, susceptible de favoriser tel ou tel type d'immigration et de dissuader des demandes éventuellement infondées. Pour autant, l'augmentation du « prix » des titres de séjour a été sans effet sur le nombre de demandes. Cette absence d'« élasticité » de la demande au tarif est compréhensible, compte tenu de l'obligation pour les étrangers concernés de disposer d'un titre de séjour régulier et de l'intérêt qu'il représente pour eux.

Les droits pratiqués en France en 2012 sont relativement élevés, au regard de ceux d'autres pays européens.

Tableau : comparaisons européennes des tarifs de délivrance d'un titre de séjour (2010-2011)

En €	Tarif le plus faible	Tarif le plus élevé
France	55	349
Belgique ¹	15	27
Italie ¹	72,12	
Espagne ²	10,20	
Allemagne ³	40	200
Autriche ¹	100	150
Pays-Bas ⁴	188	830
Royaume-Uni ^{2,5}	142	715
Grèce ¹	147	900
Suède ¹	50	200

Sources : ¹ réseau européen des migrations (2010), ² enquête consulaire 2010, ³ législation allemande (2010), ⁴ ministère néerlandais de l'immigration (2011), ⁵ y compris frais de visa.

D'autre part, le montant du droit évolue en fonction du montant de recettes souhaité, celui-ci contribuant à financer l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Ces recettes, qui représentent une part prépondérante du budget de l'établissement, se décomposent en deux parties d'inégale importance : les ressources à la charge des entreprises, et dont l'Office assure lui-même le recouvrement, celles dont le redevable est l'étranger et qui sont perçues *via* la vente de timbres, dont le produit est reversé à l'Office par l'État, à l'exception de ceux relatifs aux visas de long séjour valant titres de séjour.

Ainsi, entre 2005 et 2011, le produit des ventes de timbres affecté à l'Office français de l'immigration et de l'intégration est passé de 39,5 M€ à 112,4 M€²⁸. Le montant affecté est désormais plafonné.

II - Des moyens accrus pour une activité globalement stable

A - Le coût des titres pour l'État

Pour estimer les coûts, la Cour a retenu l'ensemble des coûts identifiés, directs ou indirects, supportés par les deux ministères concernés : ceux de personnel, y compris les charges sociales, ceux de fonctionnement et d'amortissement des investissements, mais pas les « loyers budgétaires ». Ne sont donc inclus ni les coûts des services de la main-d'œuvre étrangère, ni ceux supportés par les deux opérateurs – l'Office français de l'immigration et de l'intégration et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) – ni les contributions nettes des États « Schengen » à des actions communautaires. Ne sont pas non plus pris en compte les coûts des prestations fournies par l'État, à titre gracieux ou à tarif adapté, à certains étrangers, comme l'enseignement de la langue et de la culture, dans le cadre d'un service public « à la française », ou les visites médicales, obligatoires dans certains cas.

1 - Le coût du visa

Le coût global de l'instruction des demandes de visas est ainsi estimé, en 2011, à 52,5 M€ (dont plus de 42 M€ de coûts de personnel). Le coût de production et d'acheminement des vignettes-visas s'est élevé, la même année, à environ 1,8 M€. Le coût total pour l'État a donc été d'environ 54,3 M€ en 2011, soit, rapporté au nombre de visas délivrés, un coût unitaire d'environ 22 € par visa. Les recettes encaissées par l'État au titre des droits de chancellerie s'élèvent à 116 M€, soit, en moyenne, 48 € par demande de visa ou 54 € par visa délivré.

²⁸ Les montants indiqués comprennent, après abattement de 4 % de frais de perception, la taxe relative à l'acquisition de la nationalité française, celle sur la délivrance et le renouvellement de titre de séjour des étrangers et droit de visa de régularisation, et celle perçue lors d'une demande d'attestation d'accueil.

2 - Le coût du titre de séjour

Le coût global de l'instruction des demandes de titres de séjour ou de renouvellement de ces titres est évalué, pour 2011, à 97,2 M€ environ (dont plus de 82 M€ de coûts de personnel). Le coût de production et d'acheminement des titres de séjour a été, la même année, de 15,3 M€. Le coût total des titres de séjour a donc atteint 112,5 M€ en 2011, soit, rapporté à 935 000 titres définitifs délivrés, un montant unitaire d'environ 120 € par titre. Les recettes correspondantes, acquittées par les demandeurs, ont été en 2011 de 111,9 M€²⁹, soit presque exactement les coûts ci-dessus estimés. La recette rapportée au même volume de titres ressort également à 120 € par titre.

B - Une faible augmentation du nombre de titres

Les nombres de titres délivrés, dans ce cadre juridique évolutif, ont très peu augmenté ces dernières années :

- le nombre de demandes de visas est passé, entre 2005 et 2011, de 2 411 000 à 2 431 000, soit une hausse globale de moins de 1 %, avec de fortes disparités selon les pays ; le nombre de visas délivrés, y compris les visas de long séjour valant titres de séjour, est passé de 2 053 000 à 2 153 000, soit une hausse plus nette de près de 5 %, le taux de refus ayant sensiblement baissé (- 29 %) ;
- le nombre de titres de séjour délivrés par les préfetures est resté quasiment constant, entre 2005 et 2010, passant de 871 000 à 885 000 ; le niveau de 935 000 titres observé en 2011 est interprété comme un ressaut régulier, mais conjoncturel³⁰.

On observe ainsi une quasi-stabilité du volume de titres délivrés en même temps qu'une augmentation globale des effectifs chargés d'accueillir les demandes, de les instruire et de délivrer les titres, ce qui contraste avec la diminution, en général, du nombre d'agents de l'État.

²⁹ Dont 107,7 M€ nets de 4 % de frais de perception affectés à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (98,8 M€ pour les titres de séjour proprement dits, 8,1 M€ pour la taxe perçue lors d'une demande d'attestation d'accueil, 0,8 M€ de redevances au titre du regroupement familial) et 4,2 M€ affectés à l'Agence nationale des titres sécurisés.

³⁰ La période de ce ressaut est décennale et, comme en 2001, s'explique largement par le renouvellement de certificats de ressortissants algériens, d'une durée de dix ans.

C - Des moyens renforcés

La délivrance des titres aux étrangers mobilise essentiellement les moyens de deux ministères, celui de l'intérieur et celui des affaires étrangères. Les effectifs du réseau préfectoral affectés à cette tâche ont augmenté entre 2009 et 2011, alors que ceux du réseau consulaire ont légèrement baissé, tandis qu'une partie de ses tâches était confiée à des prestataires extérieurs. Enfin, les administrations centrales concernées ont été renforcées, avec la création d'une nouvelle structure en 2007.

1 - Les effectifs des préfectures affectés à la délivrance des titres

Si, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, les effectifs des préfectures ont été globalement réduits, ceux dédiés aux activités de délivrance des titres aux étrangers au sein de ce réseau ne l'ont pas été ; ils ont augmenté de 77 unités, passant de 1 357 emplois (en équivalent temps plein) en 2009³¹ à 1 434 en 2011³². À la préfecture de police de Paris, les emplois sont passés de 329 en 2005 à 367 en 2011. Le nombre de titres de séjour délivrés par les préfectures étant resté quasiment constant, la productivité apparente s'est érodée³³.

2 - Les effectifs chargés de la délivrance des visas et le renfort de prestataires extérieurs

Les effectifs des services des visas des postes consulaires ont diminué de 77 unités, passant de 899 emplois (en équivalent temps plein) en 2006 à 822 en 2011³⁴. Toutefois, dans le même temps, de plus en plus de postes externalisaient des prestations.

³¹ Les données du contrôle de gestion ne permettent pas de connaître précisément, avant 2009, le nombre d'agents affectés à ces tâches.

³² La prévision pour 2012 est de 1 514 emplois.

³³ Les effectifs précités n'intègrent pas les agents dédiés aux demandes d'asile, qui, elles, ont sensiblement progressé.

³⁴ 821 en 2012.

Le recours à des prestataires extérieurs

Pour améliorer les conditions et les délais de délivrance, le recueil des demandes de visa et la collecte des droits ont été confiés à des prestataires extérieurs à partir de 2005, d'abord à titre expérimental.

Aujourd'hui, trente postes consulaires ont recours à de tels prestataires³⁵, notamment en Chine, en Russie, en Arabie saoudite et en Inde. Environ 60 % des dossiers de demande de visas sont désormais déposés chez un prestataire de service. En 2012, ces prestataires emploient plus de 700 personnes.

Le coût de ces activités sous-traitées est directement facturé par les prestataires aux demandeurs de visa et n'est donc pas supporté par l'État.

En fait, l'appel à de tels prestataires aurait dû constituer, comme le prévoit le code communautaire des visas³⁶, le dernier recours après constat que les différentes formes de coopération possibles entre États membres pour mutualiser les moyens (représentation limitée, « colocalisation », centre commun de dépôts des demandes de visas) étaient « inappropriées ». Le ministère français des affaires étrangères a choisi de ne pas développer de telles coopérations : il a préféré, comme plusieurs autres États membres, maintenir un réseau étendu et dense, dans un contexte de compétition entre autorités consulaires de l'espace Schengen, et faire appel à des prestataires extérieurs pour traiter efficacement et rapidement des demandes de visas nombreuses.

Le recours à des prestataires extérieurs conduit à certaines pratiques contestables dans certains postes : à titre d'exemple, celui d'Alger refusait, contrairement au code communautaire des visas, de recevoir la plupart des demandeurs et les renvoyait vers le prestataire extérieur, ce qui était plus coûteux pour les intéressés. Depuis le contrôle de la Cour, l'information donnée sur le site Internet de ce consulat général mentionne la possibilité de se rendre directement au poste consulaire.

³⁵ Une trentaine d'autres consulats ont externalisé la seule prise de rendez-vous.

³⁶ Règlement n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009.

L'administration justifie cette progression globale des moyens, les siens propres auxquels s'ajoutent ceux des prestataires extérieurs des consulats, au regard d'un nombre de visas et de titres de séjour délivrés pratiquement stable, par des situations locales pour le réseau consulaire³⁷, et, plus généralement, par la complexification de l'activité.

III - Les résultats encore peu tangibles de l'unification du pilotage

A - La création d'une administration centrale chargée de l'immigration et de l'intégration

Le décret du 26 décembre 2007 avait créé un ministère chargé de l'immigration, avec à sa tête un ministre ayant autorité sur un secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, qui coiffait deux directions, dont celle de l'immigration (DIMM)³⁸, et plusieurs autres services. Cette nouvelle administration centrale est, depuis novembre 2010, placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Elle disposait en 2011 de 518 emplois (en équivalent temps plein), les personnels étant pour l'essentiel originaires de la direction des populations et des migrations (ministère chargé des affaires sociales), supprimée à cette occasion, de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (ministère des affaires étrangères) et, enfin, de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (ministère de l'intérieur).

Jusqu'à cette création, les deux réseaux d'instruction et de délivrance des titres aux étrangers relevaient d'autorités séparées. Les inconvénients dus à cette séparation devaient être corrigés par la création d'un secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, à la fois donneur d'ordres, animateur et coordinateur des deux réseaux.

De fait, le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration a pris, conjointement avec d'autres services des deux ministères de l'intérieur et des affaires étrangères, plusieurs initiatives pour accroître les

³⁷ Certains postes, comme Shanghai en 2011, ont été conduits, malgré le recours à un prestataire extérieur, à contingenter le nombre de dossiers. À l'opposé, dans d'autres postes, le maintien d'une activité très réduite de délivrance des visas mobilise des moyens incompressibles.

³⁸ Le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration est chargé du secrétariat du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), institué par un décret du 26 mai 2005, qui fixe les orientations de la politique relative au contrôle des flux migratoires et adopte le rapport annuel au Parlement sur les orientations de la politique en matière d'immigration.

échanges d'expérience, comme des séminaires communs proposés aux principaux responsables consulaires et préfectoraux, ou des stages croisés d'une durée d'une semaine. Néanmoins, la perspective d'un échange plus durable d'agents entre les réseaux reste lointaine.

Si cette création n'a pas compliqué la délivrance des titres, elle n'a pas apporté tous les effets bénéfiques escomptés, en termes d'organisation et de fonctionnement administratifs, comme en témoignent notamment les cas de l'informatique et de la lutte contre la fraude.

B - Le laborieux chantier de la modernisation des systèmes d'information

1 - Des applications anciennes

a) L'application du ministère des affaires étrangères

Le système d'information des visas comprend une application permettant le recueil des données alphanumériques, appelée « Réseau mondial visas » (RMV 2), et des « modules » assurant respectivement la prise de rendez-vous, le recueil des données biométriques et la sous-traitance du recueil des données alphanumériques, voire biométriques.

L'application de prise de rendez-vous

L'application « Rendez-vous » développée par le ministère des affaires étrangères, ancienne et très peu ergonomique, ne permet pas aux agents consulaires de gérer précisément les flux de demandes de rendez-vous et de les approuver. Plusieurs postes consulaires ont observé des prises de rendez-vous factices et d'autres frauduleuses, des intermédiaires saturant les créneaux disponibles puis, après annulation, prenant rendez-vous pour le compte d'un demandeur moyennant rémunération. Au consulat général de Fès, deux agents consulaires de droit local ont été licenciés pour ce type de faits.

Le remplacement de ce module s'impose à brève échéance. À défaut, une externalisation des prises de rendez-vous par téléphone devrait être étudiée, au cas par cas.

L'application RMV2 n'assurant pas la « traçabilité » des actes d'instruction conduits par les agents, il s'ensuit une faille de sécurité. En outre, si les postes consulaires et les préfectures ont accès à la base de données INFOVISA, qui retrace tous les visas délivrés et est censée

permettre à l'utilisateur de connaître où en est l'instruction de sa demande, cette consultation n'est en œuvre que dans une dizaine de consulats.

b) L'application du ministère de l'intérieur

Le ministère de l'intérieur a fait le choix d'une application unique et centrale, l'« application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France » (AGDREF 1).

AGDREF ne permettant pas la prise de rendez-vous, les préfetures ont mis en place des solutions diverses, de la simple feuille de papier au logiciel sophistiqué de gestion des files d'attente, en passant par un agenda personnel sur une application développée pour le ministère. Dans ces préfetures, le système de prise de rendez-vous ne permet à l'utilisateur ni d'annuler, ni de reporter son rendez-vous à distance. Le ministère de l'intérieur a identifié de nombreuses autres lacunes de l'application AGDREF 1 : obsolescence technique, insuffisante traçabilité, absence d'outil d'aide à la décision, etc.

2 - Des modernisations incertaines

a) Les retards pris au ministère de l'intérieur

En juin 2006, le ministère a décidé de refondre l'application AGDREF 1, afin notamment de permettre au réseau consulaire de consulter la base de données, mais cette refonte n'a pas encore abouti.

La conduite du projet a été chaotique : la maîtrise d'ouvrage a successivement été assurée par le secrétariat général du ministère de l'intérieur, puis par le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, tandis que la direction des systèmes d'information du ministère de l'intérieur, placée sous l'autorité du secrétaire général de ce ministère, continuait d'assurer la maîtrise d'œuvre. Du fait de ce changement, les besoins ont été mal définis, les services centraux du ministère de l'intérieur et les préfetures ayant été insuffisamment associés à leur expression. En outre, le calendrier du projet et la répartition des responsabilités entre les trois entreprises chargées de cette réalisation ont manqué de réalisme.

La durée contractuelle de mise en place était de deux ans à dater de la notification du marché, initialement prévue à la fin d'août 2008, soit une livraison attendue pour la fin d'août 2010. Toutefois la notification est intervenue avec retard (près de trois mois pour deux des trois lots, plus de neuf mois pour l'autre). Le projet a ensuite été suspendu six mois, conformément à la recommandation d'un audit mené en 2009 dans le

cadre de la révision générale des politiques publiques. La nouvelle application n'était toujours pas installée en novembre 2012, lors de la fin du contrôle de la Cour. Estimé initialement à deux ans, le délai de mise en place aura connu un allongement d'au moins vingt-six mois. Dans l'attente, le ministère a continûment adapté l'ancienne l'application pour qu'elle intègre les nombreuses évolutions juridiques, notamment l'introduction de données biométriques.

b) L'annonce récente d'un projet de modernisation au ministère des affaires étrangères

La direction des systèmes d'information du ministère des affaires étrangères s'était interrogée depuis longtemps sur l'opportunité de moderniser le système d'information des visas. Toutefois, le projet de modernisation n'a été annoncé que de façon tardive, ce qui est doublement préoccupant : d'une part, aucun financement n'est prévu dans le budget triennal 2013-2015 ; d'autre part, les derniers agents des services techniques ayant contribué au développement de RMV approchent de la retraite et ne pourront donc participer à la conception d'une application nouvelle.

3 - Des systèmes d'information insuffisamment communicants

Dans son rapport public annuel de 2008³⁹, la Cour observait déjà que le projet de modernisation de l'application AGDREF ne s'attachait pas à la constitution d'un système d'information global. En 2012, les bases de données du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ne communiquent pas assez : aucune des administrations compétentes en matière d'immigration ne peut suivre précisément le « parcours migratoire » des étrangers. Si cette incapacité contribue, involontairement, au respect de la vie privée des demandeurs, elle n'en engendre pas moins, pour les mêmes, de réels désagréments.

Même pour le visa de long séjour valant titre de séjour, certaines données sont saisies jusqu'à trois fois, imposant au demandeur de fournir à plusieurs reprises les mêmes justificatifs, dont parfois même un certificat de l'administration qui a opéré la première saisie. En outre, la pluralité des saisies augmente les risques d'erreur et d'incohérence entre les données.

³⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2008 : la connaissance statistique de l'immigration et de l'intégration*, février 2008, p. 85 et suivantes.

L'étanchéité des systèmes et des réseaux administratifs empêche d'identifier les titulaires de visas de long séjour valant titres de séjour qui n'ont pas fait valider leurs titres par l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Or, en 2011, sur les 105 930 visas de ce type délivrés par les postes consulaires, seuls 94 250 avaient été validés par l'Office. Les dix mille étrangers qui n'ont pas rempli cette formalité, soit ont renoncé à venir en France, soit y séjournent irrégulièrement. C'est le cas des étudiants dits « flottants » qui ne suivent pas le cursus pour lequel un titre leur a été délivré.

4 - Les conséquences sur la fiabilité des statistiques

Les applications existantes ne permettent pas de rassembler des données fiables. À cet égard, la situation a peu progressé depuis le rapport public thématique de 2004⁴⁰ et le rapport public annuel de 2008.

En effet, dans le réseau consulaire, la base de données de RMV 2 est « répliquée » dans une base distincte, interrogée pour établir des rapports statistiques, mais avec un outil obsolète. Cette base n'intègre ni le motif du refus, ni l'âge du demandeur, ni la durée du visa de long séjour valant titre de séjour. Le ministère s'est pourtant opposé à toute évolution de ce système.

Dans le réseau préfectoral, la base AGDREF dispose d'un module de statistiques qui, faute de mise à jour, fournit des résultats erronés. De ce fait, une partie des données doit, elle aussi, être « répliquée » dans une base de données distincte. Cette extraction n'est exploitée que par le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, pour alimenter le rapport annuel au Parlement, établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et pour communiquer des statistiques aux préfetures qui en font la demande.

C - Les retards pris dans la lutte contre la fraude

1 - Une coordination encore insuffisante

L'action de l'État en matière de lutte contre la fraude est éclatée entre plusieurs services. Elle est insuffisamment coordonnée pour hiérarchiser les actions et donner des consignes aux services chargés de l'accueil et de l'instruction.

⁴⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004, 567 p.

Le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration était compétent, conjointement avec les autres services placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur, pour la lutte contre la fraude documentaire des étrangers. Ainsi, en juin 2008, a-t-il fixé aux préfets une « feuille de route ». Cependant, dans une circulaire du 19 juin 2009, le seul secrétaire général du ministère de l'intérieur demandait aux préfets de mettre en œuvre des plans de prévention et de lutte contre les fraudes relatives à la délivrance des titres. Cette dichotomie handicapait l'animation des échelons déconcentrés.

La mission « prévention et lutte contre la fraude documentaire » devenue, en avril 2012, mission « délivrance sécurisée des titres » a été créée, en 2010, pour y remédier. Elle relève du secrétaire général du ministère de l'intérieur et s'appuie, pour les titres délivrés aux étrangers, sur le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration.

Par ailleurs, la direction centrale de la police aux frontières a notamment pour mission de lutter contre toutes les manifestations de l'immigration irrégulière, aux frontières comme sur le territoire. Elle centralise l'information sur la fraude documentaire. Ayant développé une expertise en ce domaine, elle assure des formations. En 2010, la gendarmerie nationale a revu, de son côté, son dispositif de lutte contre la fraude documentaire. Le ministère de l'intérieur dispose, ainsi, de deux réseaux distincts de lutte contre la fraude documentaire à l'identité, sans que la répartition des compétences entre eux soit claire.

Enfin, à la différence de l'Agence nationale des titres sécurisés, les services de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ne disposent pas de plan dans ce domaine, et la participation de Campus France⁴¹ n'est prévue dans aucun dispositif de lutte contre la fraude.

2 - La lente mise en place dans les services locaux

Dans les préfetures, le dispositif de lutte contre la fraude documentaire repose sur des plans départementaux. Toutefois, ceux-ci ne sont formalisés que dans un cas sur deux et, même alors, ils restent souvent assez théoriques, à l'exception de « fiches réflexes » rédigées pour les agents instructeurs. Dans certaines préfetures, le plan ne prévoit aucune démarche spécifique aux titres de séjour.

⁴¹ Établissement public créé par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et le décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011, Campus France contribue à la définition des orientations des espaces Campus France dans les postes diplomatiques afin d'assurer la meilleure articulation entre les besoins exprimés par les postes et ceux des établissements d'enseignement supérieur français.

La désignation de référents « lutte contre les fraudes » dans les préfetures est certes un indice de mobilisation des services, mais elle ne la garantit pas. La situation de ces référents et, donc, leur efficacité sont très variables : dans certains services, ils sont chargés de tant de missions qu'ils ne peuvent les mener toutes à bien simultanément ; dans d'autres cas, leur position administrative ne leur permet pas de coordonner efficacement les actions menées.

L'administration centrale n'a publié le *guide du référent fraude* qu'en janvier 2012, soit plus de quatre ans après le lancement du plan national de lutte contre la fraude qui le prévoyait. Elle n'est intervenue qu'à la fin de l'année 2011 pour s'assurer que les référents fraude représentent les préfets dans les comités opérationnels départementaux anti-fraude.

En outre, il n'existe pas de recueil national des références des titres de séjour volés et perdus. Les obtentions indues de titres et les tentatives détectées ne sont pas inscrites au fichier des personnes recherchées, comme c'est le cas pour les cartes d'identité et les passeports volés ou perdus.

L'offre de formation à la lutte contre la fraude est partagée entre différents acteurs, sans schéma directeur. Il en va de même pour les équipements de lutte contre la fraude.

Enfin, les services des préfetures ne sont pas systématiquement informés des éventuelles suites judiciaires données aux faits qu'ils ont dénoncés.

Dans les postes consulaires, l'administration centrale a dû rappeler aux chefs de poste leurs obligations de contrôle interne en termes de fraude par une instruction du 22 juillet 2009. Par ailleurs, la désignation des référents, prévue dès la fin de 2006, n'y a été mise en place qu'en février 2010. Les consulats n'inscrivent pas au système d'information Schengen les cas de perte ou de vol à l'étranger.

3 - Les fraudes internes

Des cas de fraudes commises par des agents ont été identifiés dans plusieurs préfetures (par exemple, celles du Nord et des Yvelines), notamment à la suite de missions de l'inspection générale de l'administration. Pour autant, les mesures individuelles qui ont suivi ont été limitées : les sanctions ont été rares. Certains agents mutés dans l'intérêt du service ou changeant volontairement d'affectation, se sont même vu proposer à nouveau un poste dans un service similaire, au contact des usagers.

La préfecture de police de Paris a diffusé à ses agents, en janvier 2012, un nouveau guide de déontologie : cette « bonne pratique » pourrait être étendue à l'ensemble des préfectures.

Le risque de conflit d'intérêts ou de corruption pèse aussi sur les postes consulaires : des cas ont été identifiés par l'inspection générale des affaires étrangères, par exemple à Moscou, Pondichéry, Lagos et Brazzaville. Un visa constitue un document parfois très convoité et la facilitation de son obtention est susceptible d'être monnayée. Or les postes n'ont que rarement prévu de plan de lutte contre ce risque.

4 - Deux dispositifs à l'efficacité hypothétique

a) Le contrôle au retour par les postes consulaires

En mai 2011, il a été demandé aux consulats français dans les pays présentant un « risque migratoire » de vérifier, pour certaines catégories d'étrangers, que la durée de leur visa de court séjour avait été respectée, pour en tenir compte en cas de demande ultérieure. Faute du module intégré à RMV 2, pourtant prévu par l'arrêté du 22 août 2001, les contrôles sont effectués à partir de fichiers manuels ou d'applications bureautiques *ad hoc* nécessitant une double saisie.

En outre, si le consulat impose la comparution personnelle, les intéressés (qui doivent faire parfois un long voyage pour se présenter) forment un public supplémentaire à recevoir. Plusieurs postes ont confié ce contrôle à leur prestataire extérieur, ce qui n'était pas prévu dans leur contrat initial. Les données recueillies, incertaines, ne peuvent être utilement exploitées.

Ce contrôle, qui mobilise un agent à temps plein dans certains consulats, est également lourd pour les préfectures du lieu de résidence présumé de l'étranger en France. Elles sont informées en cas de non-présentation et doivent ensuite, si l'information communiquée par le poste consulaire est prise en compte, saisir le service de police ou de gendarmerie compétent. Dans ces conditions, l'efficacité de ce contrôle pour lutter contre la fraude ou le séjour irrégulier reste à établir.

b) La vérification par l'employeur de l'autorisation de travail

La loi du 24 juillet 2006 impose aux employeurs de vérifier, auprès de l'administration et sous peine d'amende, l'existence d'une autorisation de travail avant d'embaucher un salarié étranger (sauf s'il est demandeur d'emploi régulièrement inscrit à Pôle emploi). L'absence de réponse de la

préfecture dans un délai de trois semaines décharge l'employeur de sa responsabilité.

Cette obligation est supposée contribuer à la détection des titres contrefaits ou falsifiés. Cependant, la brièveté du délai d'instruction limite la vérification à celle de la présence au fichier des références du titre de séjour dont copie est produite. Ce contrôle ne garantit ni que la personne qui produit le titre en est bien le titulaire, ni que le titre est authentique : ce dispositif, qui, selon l'administration mobilise un emploi par préfecture en Île-de-France, a sans doute un rôle dissuasif, mais son efficacité pour réduire l'emploi d'étrangers en situation irrégulière n'a pas été évaluée par les ministères concernés.

IV - Le difficile parcours du demandeur de titre de séjour

A - Des guichets de préfecture souvent saturés

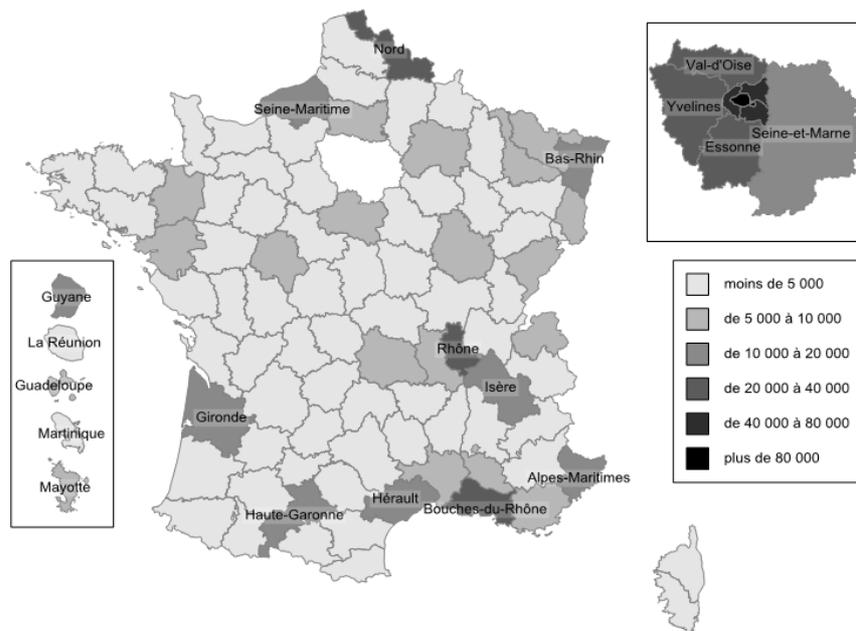
1 - Des difficultés récurrentes d'accès

La délivrance des titres de séjour a insuffisamment profité des actions engagées par les préfectures pour moderniser les services et l'accueil du public.

Les conditions d'accueil ne sont pas toujours convenables. Dans les préfectures les plus concernées par les demandes de titres⁴², de longues files d'attente conduisent à des tensions d'autant plus vives qu'il n'existe pas de halls d'accueil adaptés : les usagers y entrent par un sas étroit permettant difficilement d'accéder à des files d'attente parfois indistinctes (Essonne). À l'ouverture des grilles, les attroupements qui se forment nécessitent souvent le renfort d'agents de sécurité publique (dans les préfectures de l'Essonne, des Bouches-du-Rhône ou la sous-préfecture d'Antony, par exemple), en plus des personnels des services administratifs et des agents de sécurité.

⁴² Près de la moitié des titres délivrés aux étrangers le sont par douze préfectures, dont la préfecture de police de Paris.

Carte : préfectures les plus concernées par les demandes de titres



La pression est telle que le respect de l'« inspection filtrage », imposée par le plan Vigipirate rouge renforcé, n'est pas systématique. De plus, la longueur de l'attente favorise le développement d'un système parallèle d'échange de places à titre onéreux, qui peut de surcroît engendrer des troubles de l'ordre public (notamment, dans les préfectures de Seine-Saint-Denis et des Bouches-du-Rhône).

Les systèmes de régulation de l'accès aux guichets sont rares, et le nombre de guichets ouverts n'est pas toujours adapté quotidiennement au nombre d'usagers qui se présentent. Ce nombre est, il est vrai, difficile à anticiper de façon précise. Pour autant, un meilleur équilibre entre le personnel dédié aux guichets et celui affecté à l'instruction serait plus facilement atteint si les préfectures connaissaient, en temps réel, le nombre de dossiers en instance, dans l'attente de la réponse d'une autre administration. Pour réduire ces difficultés et mettre en place le recueil de données biométriques, susceptible d'accroître encore la congestion, l'administration s'est récemment engagée dans un plan de modernisation des halls d'accueils, doté de 13 M€.

2 - Un recours excessif aux documents provisoires

Ce n'est pas tant la hausse du nombre de demandeurs qui est à l'origine des difficultés rencontrées par les services que leur organisation et les règles de délivrance qui s'imposent à eux. En effet, les mêmes usagers se présentent plusieurs fois à l'accueil, et il s'ensuit en retour des retards dans l'instruction des demandes.

Compte tenu des délais nécessaires à l'instruction et à la production des titres définitifs, l'autorité préfectorale délivre des documents provisoires de séjour, par exemple les récépissés de demande de carte de séjour ou les autorisations provisoires de séjour. Ces documents, qui autorisent juridiquement l'étranger à séjourner en France tant que l'administration ne s'est pas prononcée, représentent la majorité des titres délivrés (en moyenne, 1,4 million chaque année, entre 2005 et 2011, sur un total de 2,3 millions de documents délivrés).

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile autorise, dans des cas particuliers, la délivrance, à titre provisoire, de simples attestations de dépôt de demandes en lieu et place d'un récépissé de demande ou d'une autorisation provisoire de séjour. Pourtant, certaines préfectures (celle du Val-de-Marne, par exemple) délivrent de simples attestations pour le renouvellement de carte de séjour temporaire, ce qui n'est pas prévu par le code. Cette pratique irrégulière prive le demandeur de son droit à un document provisoire, ne présente pas de garantie au regard des risques de fraude documentaire et fausse les statistiques des délais.

B - Des pratiques hétérogènes

1 - Des guichets aux compétences variables

L'instruction des demandes et la décision de délivrance peuvent, dans certains cas, être éclatées entre préfecture et sous-préfecture.

Même si la majorité des sous-préfectures ne sont plus chargées de la délivrance des titres, soixante-et-une le sont encore. Dans ces cas, la répartition des compétences entre préfecture et sous-préfectures est complexe. Elle est même illisible dans plusieurs départements où les missions changent d'une sous-préfecture à l'autre, selon qu'il s'agit de premières demandes ou de renouvellements, de ressortissants européens ou non⁴³. Après instruction des demandes par la sous-préfecture

⁴³ Un citoyen de l'espace économique européen (Union européenne, Suisse, Norvège et Liechtenstein) peut circuler et séjourner librement en France. Il n'est pas obligé de

d'Aix-en-Provence, les titres sont produits à la préfecture de Marseille, où ils sont conservés un temps, au lieu d'être délivrés sans délai par la sous-préfecture.

Souvent, pour des raisons historiques, des mairies interviennent encore pour recueillir les demandes ou remettre les titres. Certaines vérifient que les dossiers déposés sont complets, d'autres non. Celles qui remettent des titres aux intéressés le font sur instruction de la préfecture, en contravention avec l'article R. 311-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui prévoit une remise directe par les services de la préfecture ou, par exception, par les commissariats ou, à défaut, par l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Cette hétérogénéité ne garantit ni la qualité ni l'égalité du traitement des demandes.

2 - Des procédures différentes d'une préfecture à l'autre

a) L'emploi de la voie postale

En 2001, afin de réduire significativement les délais de délivrance dans les cas les plus aisés à instruire, le ministère avait incité ses services à employer la voie postale pour le renouvellement des titres. En revanche, sauf cas exceptionnel, la présentation physique restait la règle pour les premières demandes. Or, dans certaines préfectures, les premières demandes sont parfois intégralement traitées sans que l'étranger soit tenu de se présenter physiquement devant un agent. Cette situation crée un risque de fraude pour les demandes de duplicata ou les changements d'adresse. La généralisation de la biométrie, qui imposera la comparution physique, mettra un terme à ces errements.

b) La vente de timbres fiscaux

Des timbres fiscaux sont nécessaires pour la délivrance, voire pour l'examen d'une demande. Plusieurs préfectures (celle des Yvelines, par exemple) ou sous-préfectures (ainsi, celle d'Aix-en-Provence) ont décidé de ne pas en vendre, notamment pour ménager les buralistes proches. À défaut de vente de timbres, des procédures de paiement électronique ou de télépaiement devraient être implantées. Dans l'attente, il conviendrait que les usagers de ces préfectures soient informés qu'ils doivent être

posséder une carte de séjour. S'il demande un titre de séjour et remplit les conditions de délivrance, l'administration doit le lui délivrer. Il peut également obtenir, au bout de cinq ans de séjour légal et ininterrompu en France, un droit au séjour permanent.

munis de timbres fiscaux avant de se rendre au guichet. De même, les éventuelles modifications de tarifs devraient être systématiquement mentionnées sur les sites Internet des préfectures.

c) L'application des droits de timbre

Les services préfectoraux rencontrent des difficultés pour appliquer certaines dispositions fiscales nouvelles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Le sondage réalisé par la Cour auprès des sept préfectures contrôlées et de la préfecture de police de Paris montre des divergences d'interprétation. C'est singulièrement le cas pour le droit acquitté en cas de régularisation : deux étrangers se trouvant dans la même situation juridique devront, selon la préfecture, acquitter ou non un droit. De même, en cas d'augmentation des droits de timbre, certaines préfectures retiennent comme date d'application des nouveaux tarifs tantôt le jour du dépôt de la demande, tantôt celui du retrait du titre.

C - Les avancées récentes

1 - Un guide pour réduire les risques de disparité de traitement

Les pratiques varient selon les préfectures, notamment pour les pièces justificatives nécessaires, chaque service élaborant, à partir des textes officiels, ses propres listes. Face aux risques de disparité de traitement, le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration a diffusé, en septembre 2011, un *guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture*. Il recense, pour chaque type de titre de séjour, les pièces à fournir et les vérifications à effectuer. Ce guide répond ainsi, pour partie, à la nécessité de normaliser l'instruction. Cette initiative, bien que tardive, est un progrès important, sous réserve que ce guide soit régulièrement tenu à jour.

Un tel guide était d'autant plus nécessaire que l'instruction des demandes est parfois confiée à des vacataires, voire à des stagiaires, alors que la maîtrise d'une matière aussi complexe prend du temps. À l'inverse, l'organisation en secteurs ou en pôles, dans certaines grandes préfectures, contribue à spécialiser certains agents (immigration professionnelle, immigration familiale).

Ce guide complète les actions de formation. Environ 2 600 journées stagiaires sont organisées chaque année pour les agents affectés dans les services de délivrance des titres de séjour, dont 2 000 pour la formation réglementaire et 600 pour la formation applicative. Ces formations n'incluent ni celles dédiées à la lutte contre la fraude

documentaire, ni les formations plus générales qu'ont pu suivre les mêmes agents. Parmi ces journées, 1 000 ont été consacrées, en 2011, à des formations liées à une prise de poste, ce qui témoigne de la très forte mobilité fonctionnelle des agents affectés à ces tâches.

2 - La création de « guichets uniques »

Les directions territoriales de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ont été instituées « guichets uniques » pour recevoir et instruire les demandes de regroupement familial.

L'Office adresse le dossier tout d'abord au poste consulaire, puis à la préfecture, ainsi qu'au maire de la commune de résidence de l'étranger. Ce n'est qu'une fois les vérifications effectuées que la préfecture statue, après avis de l'Office, sur le regroupement, avant délivrance éventuelle du visa par le poste consulaire. Certains maires ont décidé de ne jamais mener les enquêtes qui leur sont confiées, mais les délégations territoriales de l'Office n'en sont pas moins tenues de respecter le délai de réponse de deux mois qui est donné aux maires, avant de mener leur propre enquête. La simplification, pour l'utilisateur, n'a pas été accompagnée par la réduction du nombre excessif des acteurs qui allonge d'autant la durée de l'instruction, en particulier lorsque les préfectures tiennent à vérifier minutieusement l'instruction déjà menée par l'Office.

Par ailleurs, depuis février 2011, un « guichet unique », également confié à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, est en cours d'expérimentation à Paris, dans les Hauts-de-Seine et dans le Rhône. L'expérimentation est limitée, car elle ne concerne que les salariés en mission et les détenteurs d'une carte « compétences et talents ». La rapidité recherchée par l'unicité du guichet se heurte à certains délais d'instruction des consulats ou de production des titres de l'Agence nationale des titres sécurisés. Cet essai a porté sur un nombre trop faible de dossiers (1 467 en 2011) pour qu'on puisse évaluer, à ce stade, les avantages et inconvénients d'un tel guichet unique et envisager une extension géographique ou au bénéfice d'autres publics.

D - La nécessité de simplifier davantage

1 - Pour la remise des titres

Le préfet a le pouvoir d'organiser ses services et de choisir des modalités de traitement des demandes. Certains ont pris des initiatives bienvenues pour simplifier les démarches des usagers. Toutefois, ces

« bonnes pratiques » restent isolées et n'ont pas été portées à la connaissance de l'ensemble du réseau.

Auparavant, les demandeurs étaient informés par courrier lorsque le document fabriqué était disponible. Pour autant, ils étaient nombreux à se rendre plusieurs fois au guichet pour savoir où en était la fabrication du titre avant de revenir, au moment de leur choix, retirer le titre attendu. Certaines préfectures ont pris l'initiative d'adresser au demandeur, dès le stade de la fabrication, une convocation pour la remise du titre : dans le Val-de-Marne, les visites du public ont ainsi diminué. Dans l'Essonne, les services ont recours à une information par SMS. De son côté, la préfecture de police de Paris a créé un centre spécifique chargé de remettre les titres une fois qu'ils sont fabriqués.

2 - Par l'emploi des nouvelles techniques de communication

Si onze « téléprocédures » bénéficient à différents types d'usagers dans les préfectures, aucune ne concerne les titres pour les étrangers. Les formulaires CERFA correspondants ne sont pas non plus disponibles par voie dématérialisée. En outre, le dispositif de traitement des demandes à distance des usagers par téléphone ou par Internet est inégal.

Les sites Internet de certaines préfectures donnent des informations incomplètes. Là encore, des progrès sont possibles, puisque la création de ces sites n'a pas réduit significativement le nombre d'interrogations par téléphone : la préfecture de police de Paris, qui donnait, en 2005, environ 77 500 renseignements par téléphone, en a donné 106 300 en 2011.

3 - Par l'allègement de quelques procédures

En raison des choix techniques de l'administration, un événement banal peut être source de complexité. Ainsi, le titulaire d'un titre de séjour électronique qui veut seulement signaler un changement d'adresse doit se présenter pour voir son titre détruit et recevoir un récépissé de demande ; ensuite, il doit se présenter encore pour se faire remettre le nouveau titre lorsqu'il est produit. Cette situation est d'autant moins compréhensible qu'un composant électronique est susceptible d'être mis à jour simplement par voie informatique. Elle incite les étrangers qui changent d'adresse à ne pas mettre leur titre à jour avant son échéance.

Enfin, les étrangers venant séjourner plus de trois mois en France sont tenus à une visite médicale. Motivée à l'origine par la prévention sanitaire, cette obligation est ressentie par les demandeurs surtout comme une formalité administrative supplémentaire, et les quelque 220 000 visites médicales réalisées chaque année coûtent environ 17 M€

à l'État. Le bilan entre les coûts et les avantages de ces visites reste à dresser.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Sur la période 2006-2011, les moyens dédiés à la délivrance des titres ont été maintenus, alors même que le nombre de titres délivrés n'a globalement pas augmenté et que, dans les consulats, un volume croissant d'opérations est assuré par des prestataires privés.

À l'étranger, un réseau consulaire dense délivre des visas dans des délais serrés. En revanche, les préfectures, davantage centrées sur des préoccupations de police, sont confrontées à des procédures complexes et à des flux difficilement prévisibles : les guichets sont parfois saturés, et les délais d'instruction souvent longs. L'administration est alors conduite à des pis-aller, comme la multiplication de la délivrance de titres provisoires.

Le droit des étrangers, pour une partie communautarisé par les accords de Schengen, est par nature complexe et l'allègement des procédures doit rester compatible avec la lutte contre la fraude. Pour autant, au-delà de la mise en place du visa de long séjour valant titre de séjour, de nouvelles pistes de simplification de procédures devraient être explorées et les intéressés devraient être mieux informés, au bénéfice des administrations et des demandeurs.

La nécessaire coordination et les échanges d'information entre les préfectures, les postes consulaires, l'Office français de l'immigration et de l'intégration et les services de police et de gendarmerie ont certes progressé, à la faveur de la création, en 2007, d'une administration spécifique chargée de l'immigration et de l'intégration. Cependant, celle-ci, désormais placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, n'assure pas pleinement son rôle de pilotage. C'est notamment le cas pour la modernisation des systèmes d'information et pour la lutte contre la fraude documentaire, qui accusent un retard important.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. garantir le respect du droit :*
 - remédier à certaines différences d'interprétation de la loi fiscale ;*
 - rappeler les préfectures au respect de l'obligation de comparution physique quand elle est prévue par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;*

- supprimer les attestations de dépôt non prévues par ce code ;*
 - 2. *faciliter le travail de l'administration et le parcours de l'utilisateur :*
 - limiter le nombre de services instructeurs d'une même demande ;*
 - développer la dématérialisation, les téléprocédures et la mise à jour électronique des titres ;*
 - évaluer l'efficacité du « contrôle au retour » et de l'obligation faite aux employeurs de vérifier la situation des salariés étrangers ;*
 - 3. *mieux coordonner les réseaux :*
 - moderniser les systèmes d'information en facilitant les échanges de données et le recueil des statistiques ;*
 - désigner un correspondant interministériel unique chargé de la lutte contre la fraude documentaire ;*
 - développer l'échange de bonnes pratiques au sein des réseaux et entre ceux-ci.*
-

Sommaire des réponses

Ministre des affaires étrangères	64
Ministre de l'intérieur	69
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	77
Directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration	78

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Ce rapport a naturellement retenu toute mon attention. Comme vous m'en offrez la possibilité, je souhaite user de mon droit de réponse pour formuler quelques remarques sur certains points particuliers figurant dans ce rapport, en lien notamment avec la nécessaire évolution de notre conception d'une politique des visas qui doit être désormais perçue et mise en œuvre également comme un levier économique et de compétitivité.

- *J'ai ainsi constaté que la Cour avait relevé une faible diminution des effectifs liés à l'activité « visas » du réseau diplomatique et consulaire alors que la demande de visas était globalement stable et le recours à l'externalisation de plus en plus fréquent.*

La prise en compte par la Cour de statistiques globales sur la période 2005-2011 ne me paraît pas de nature à refléter totalement la réalité de la situation. Sur cette période particulière, la demande a en effet connu une chute importante en 2008 en raison de la crise économique mondiale mais elle n'a cessé d'augmenter depuis, avec de fortes disparités régionales. La hausse est ainsi particulièrement importante dans les pays émergents et notamment en Asie. Parallèlement, la charge de travail des services des visas s'est également accrue, notamment en raison de la mise en place de la délivrance de visas biométriques et de l'obligation de motivation des refus de visas Schengen.

Dans le même temps et comme la Cour le remarque très justement, les effectifs des services des visas ont décliné. Le plafond d'emplois, tel qu'il a été établi pour 2012 pour cette activité, est particulièrement limité : le Ministère des Affaires étrangères ne dispose en effet que de 237 emplois d'encadrement (sur un total de 821 ETP) pour 194 points de délivrance dans le monde et 2,4 millions de demandes en 2011. Compte tenu de ce taux très faible de postes de titulaires (signataires des vignettes visas), je considère pour ma part que ces effectifs sont insuffisants alors même que nos principaux partenaires européens consacrent bien davantage de moyens humains à une activité génératrice de recettes budgétaires importantes et perçue avant tout comme un levier économique majeur.

C'est pourquoi, j'ai sollicité et obtenu la création, dans le cadre du triennium 2013-2015, de 75 ETP supplémentaires au bénéfice des services des visas. Dans le contexte économique actuel et au regard de nos objectifs de compétitivité, je considère en effet qu'il est essentiel de permettre à l'activité « visas » de se développer en dotant notre réseau d'un supplément de moyens, supplément au demeurant très largement compensé, comme l'a d'ailleurs fort bien montré la Cour dans son rapport d'observations, par les recettes budgétaires bénéficiaires que l'activité génère. J'ajouterai que les retombées économiques considérables d'une politique des visas plus active et

plus adaptée aux enjeux actuels ne peuvent que nous inciter à poursuivre nos efforts dans cette voie.

Enfin, je rappellerai que le recours à l'externalisation de la collecte des demandes de visas a constitué une nécessité face au manque de moyens tant humains que matériels de notre réseau pour pouvoir accueillir, comme le recommande la Commission européenne, les demandeurs de visa dans des conditions acceptables. L'externalisation ne pouvait pas entraîner de suppressions d'ETP puisqu'elle n'a fait que pallier le manque d'effectifs des services des visas. Le nombre de centres externalisés reste en outre limité et cette procédure a été circonscrite aux pays où la demande est la plus forte et où nous n'avons plus les moyens de gérer de tels flux de demandeurs.

• La Cour relève en outre que l'externalisation n'a pas été utilisée « en dernier ressort » comme le préconise le Code communautaire des visas (CCV).

En premier lieu, je rappellerai que, s'agissant de l'externalisation, nos principaux partenaires Schengen ont conduit des réflexions similaires et sont arrivés à la même conclusion que la France puisqu'ils ont eux aussi recours à cette procédure. A cet égard, on notera que 25 de nos 33 centres externalisés sont mutualisés avec un ou plusieurs États Schengen, dans le cadre d'une « co-externalisation ».

Je souhaite en outre appeler l'attention de la Cour sur le fait que, contrairement à ce qui est affirmé, toutes les autres voies de coopération européenne, exposées dans les articles 40 à 42 du CCV, ont bien été explorées.

Ainsi, en vertu d'un accord de représentation, la France représente 21 pays Schengen dans 69 postes diplomatiques ou consulaires et a délivré 32 795 visas en représentation d'un autre partenaire européen en 2011. En retour, elle est représentée par 12 partenaires Schengen qui ont délivré pour son compte 11 069 visas. Cette solution de recours donne satisfaction mais n'est applicable que dans les pays où le surcroît de demande peut être absorbé à effectifs constants. Elle n'est pas adaptée aux postes soumis à une forte demande.

Les autres solutions expérimentées n'ont pas donné les résultats attendus. Concernant par exemple les « centres communs de dépôt des demandes de visa » qui consistent à regrouper dans un même bâtiment le personnel de plusieurs États membres, il n'existe à l'heure actuelle qu'un seul établissement de ce type, à Praia. Ce centre est géré par le Portugal et rencontre d'importantes difficultés organisationnelles et financières, la Commission n'ayant assuré ses frais de fonctionnement que durant les deux premières années.

D'autres pistes ont été explorées. Nous accueillons ainsi, dans le cadre d'une co-localisation au sein de notre Ambassade à Conakry, un agent

belge qui délivre des visas à destination de la Belgique. Cette solution n'a toutefois pu être réalisée qu'en raison d'un nombre de visas peu élevé et parce que la Belgique a pu investir dans l'installation de son propre système informatique. Par ailleurs, un projet de création de section commune des visas au sein d'une ambassade, proposé par les Allemands à Colombo, n'a pu être mené à bien en raison de problèmes d'ordre technique et juridique difficiles à surmonter : statut des agents français « détachés » auprès de l'ambassade d'Allemagne, répartition des coûts et des recettes, interopérabilité des systèmes informatiques, perte de visibilité et d'influence auprès des autorités locales de l'État « représenté ».

De même, la création de « bureaux communs Schengen », permettant à des agents de différentes nationalités de traiter dans un bâtiment unique toutes les demandes de visa pour l'espace Schengen quelle que soit la destination principale du demandeur, se heurte elle aussi à de nombreuses difficultés financières, budgétaires, juridiques (certains États ne pouvant déléguer à des partenaires Schengen la prise de décision) et informatiques. Ce dispositif n'a jamais été expérimenté, tant sa mise en œuvre est complexe.

Enfin, dans certaines régions, la mutualisation, quelle que soit sa forme, se heurte aux intérêts nationaux des États membres, notamment dans les pays émergents, où la concurrence en vue d'attirer le plus grand nombre de demandeurs de visas est parfois rude entre partenaires Schengen. C'est le cas en Chine par exemple, où l'Italie a fait le choix de ne pas rejoindre les centres co-externalisés avec la France et l'Allemagne, alors qu'elle a recours au même prestataire.

• La Cour relève le retard pris dans la modernisation des systèmes informatiques liés aux visas (RMV, AGDREF).

Permettez-moi de rappeler à la Cour que, depuis 2007, le pilotage et la gestion des systèmes d'information liés aux visas ont été confiés au Ministère chargé de l'immigration, dans le cadre de la répartition de compétences alors décidée.

Parfaitement conscients de la nécessité d'une refonte du système d'information, d'instruction et de délivrance des visas, les services concernés du Ministère de l'Intérieur, chef de file, et du Ministère des Affaires étrangères, ont d'ores et déjà engagé à l'été 2012 une réflexion sur cette problématique. Au vu des propositions qui nous seront prochainement soumises, j'arrêterai au début de l'année 2013, avec le Ministre de l'Intérieur, la stratégie, les cibles de performance et de productivité, les mesures de simplification et de dématérialisation des démarches administratives, les échéances et les pré-requis indispensables tant en matière budgétaire (programme LOLF 303 - Immigration et Asile) que dans le domaine des ressources humaines devant être dédiées à ce projet d'ampleur, tout en garantissant la bonne marche des applications existantes pendant le développement des nouveaux outils.

S'agissant des éléments du rapport concernant l'application « Rendez-vous » mise à la disposition des services consulaires par le Ministère des Affaires étrangères, je souhaite préciser que ce logiciel a été développé pour offrir une alternative au recours à des prestations externalisées. L'un des objectifs du logiciel visait, au titre de l'égalité du traitement des demandeurs, à offrir un service gratuit et homogène entre les consulats. Des adaptations sont toutefois en cours pour permettre aux agents consulaires de mieux contrôler les prises de rendez-vous.

- *La Cour a constaté des insuffisances en matière de contrôles au retour.*

Cette pratique des contrôles au retour (obligation pour un détenteur de visa de se présenter au consulat à son retour de France pour s'assurer qu'il a bien quitté le territoire national) a été mise en place à l'initiative du ministère chargé de l'immigration dans les postes à fort risque migratoire. Je retiens que, selon les postes diplomatiques concernés, son bilan est mitigé, son efficacité étant limitée par le manque de moyens de contrôle humains et techniques aux postes frontières extérieurs de l'Espace Schengen. Aux États-Unis, un visiteur se voit remettre à son arrivée une fiche d'entrée qu'il doit rendre à la sortie du territoire américain. Seule une procédure similaire, établie au niveau européen, permettrait de savoir si les détenteurs de visas Schengen ont bien quitté l'espace Schengen. Je ne vois donc, pour ma part, aucun inconvénient à ce que la pratique des contrôles au retour fasse, comme la Cour le suggère dans ses recommandations, l'objet d'une évaluation interministérielle.

- *La Cour évoque l'absence de plan de lutte contre le risque de fraude interne dans les postes diplomatiques et consulaires.*

Il est vrai qu'en dépit d'un taux de refus des demandes très faible (9 % au plan mondial), le visa reste perçu, dans certains pays, comme un « sésame inaccessible ». Certains demandeurs, alors même qu'ils pourraient bénéficier d'un visa dans des conditions normales, sont ainsi parfois tentés de l'obtenir par des voies détournées. Mon département ministériel est pleinement conscient de la sensibilité de cette activité, des enjeux en matière de fraude et des risques de tentative de corruption à l'encontre d'agents travaillant dans ce secteur.

C'est pourquoi tous les stages et séminaires de formation organisés à l'attention des agents amenés à travailler directement ou indirectement dans ce secteur et quelle que soit leur catégorie, comprennent désormais systématiquement un volet consacré à ces problématiques. Les services compétents du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de l'Intérieur sont ainsi intervenus au cours de l'année écoulée dans le cadre de formations organisées par la Direction des Ressources Humaines à l'attention des nouveaux Ambassadeurs, des nouveaux Consuls généraux et de l'ensemble des lauréats de concours toutes catégories confondues. Pour la

seule année en cours, 266 agents, toutes catégories confondues, ont ainsi bénéficié d'une sensibilisation aux risques de fraude interne et ont été appelés à la plus grande vigilance. Le manuel destiné aux chefs de postes comprend également des consignes dans ce domaine.

Des conseils en matière d'organisation des services des visas sont également prodigués aux postes consulaires afin de limiter, notamment en adaptant l'organisation du travail (par exemple division et cloisonnement des tâches), les risques de fraude.

Par ailleurs, lorsque ce Ministère est informé de soupçons de fraude dans un poste, une mission ad hoc de l'Inspection générale, accompagnée des services compétents des deux administrations en charge de la politique des visas, est diligentée sur place pour évaluer la réalité de la fraude, formuler des recommandations sur les suites à y donner au plan disciplinaire et/ou judiciaire et sur l'organisation du travail du service consulaire concerné.

En tout état de cause, lorsque des situations de fraude ou de corruption sont avérées, tout est mis en œuvre afin qu'il y soit immédiatement mis un terme et que les responsables soient sanctionnés.

* * *

Enfin, s'agissant de la nécessité de faciliter le parcours de l'utilisateur en développant notamment la dématérialisation, soyez assuré de ma détermination à améliorer l'accueil des demandeurs de visas dans le réseau diplomatique et consulaire. J'ai, sur cette problématique particulière, pris l'initiative de proposer au Ministre de l'Intérieur une mission d'audit conjointe pour rechercher des solutions innovantes. Au vu des recommandations de cette mission, conduite par deux personnalités qualifiées, l'Ambassadeur François Barry Delongchamps et le Préfet Bernard Fitoussi, des dispositions seront prises afin de proposer de nouvelles procédures plus rapides et plus modernes. Je partage pleinement l'analyse de la Cour sur cette nécessité.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce rapport appelle de ma part des observations sur les points suivants:

- les effets de la mise en place d'une administration intégrée de l'immigration et de l'intégration,*
- l'accueil du public,*
- la lutte contre la fraude.*

S'agissant du premier point concernant les effets de la mise en place d'une administration intégrée de l'immigration et de l'intégration.

Tout d'abord, je constate avec satisfaction que la Cour prend acte des avantages que procure à l'étranger la création du visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS), qui est l'un des symboles de cette intégration des structures, puisqu'il associe étroitement consulat et préfecture et que l'existence d'une administration unique a grandement facilité la réussite de cette véritable rénovation. Mais, au-delà de cette mesure emblématique, la création de cette administration resserrée (518 ETP, comme le rappelle la Cour) a véritablement accru l'efficacité des services et a eu un effet d'animation, d'initiative et de synergie, tant au plan central que sur le terrain.

La Cour veut bien citer l'instauration de séminaires communs proposés à des cadres de service des visas de consulats et de bureaux des étrangers de préfectures, ainsi que de stages croisés, mais cette animation des réseaux est également attestée par d'autres mesures dans une perspective de synergie : les préfectures ont désormais accès à l'application informatique "Réseau mondial des visas" (RMV 2) et les consulats à l'application de gestion des préfectures AGDREF, les échanges, tant par télégrammes diplomatiques que par courriel sont constants entre préfectures et consulats sur des dossiers individuels. La sous-direction des visas, tête de réseau des services des visas dans les postes, fait partie intégrante de la direction de l'immigration, ce qui constitue le gage d'une prise en compte étroite des besoins et des contraintes de ces services.

Au-delà de ces aspects organisationnels, c'est tout l'enjeu d'une vision politique unique et cohérente en matière de politique de gestion des flux migratoires, depuis le pays d'origine jusqu'à l'intégration et, le cas échéant, la naturalisation, qui est garantie par cette organisation.

La mise en relation, voire l'intégration des systèmes informatiques, essentiellement les applications déjà citées AGDREF et RMV pour le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) et IMMI2 pour l'Office français de l'immigration et de l'intégration donne lieu à plusieurs chantiers :

- l'importation des données relatives aux visas dans le système informatique de l'OFII (IMM2) pour le traitement des VLS-TS ;

- l'importation de ces données dans AGDREF, directement ou via IMMI2 selon les types de visas ;

- l'accès des services de police et de préfecture aux données relatives aux visas.

Pour ce dernier chantier, les services de police, tant à la frontière que sur le territoire (530 commissariats ou postes de police) ont d'ores et déjà été équipés entre 2009 et 2012 de capteurs biométriques permettant d'interroger la base des visas biométriques (Visabio). S'agissant des deux autres chantiers, il est vrai qu'ils réclameront plus de temps car les applications existantes hériteront de l'organisation antérieure, relevant de technologies anciennes et non homogènes, mais ces chantiers sont au nombre des priorités que j'ai assignées au secrétaire général à l'immigration et à l'intégration et ils seront menés à terme.

S'agissant du deuxième point relatif à l'accueil du public.

La Cour note que dans un contexte de stabilité du nombre de titre délivrés sur la période 2009-2011, les effectifs affectés à cette mission ont augmenté et en déduit une érosion de la productivité apparente.

La charge de travail pour les préfectures représentée par la délivrance des titres de séjour s'est stabilisée depuis plusieurs années à un point haut : 190 000 primo-délivrances annuelles soit, avec les renouvellements, environ 800 000 titres délivrés générant un nombre de réceptions au guichet estimé par le SGII à 4,5 millions par an (pour 1 517 ETPT affectés à la mission).

Il est vrai que, dans un contexte de diminution du nombre d'agents dans les préfectures, les effectifs des services des étrangers ont été maintenus. Pour autant, on ne peut déduire du simple rapprochement arithmétique des effectifs et du nombre de titres délivrés une stabilité de la productivité.

Les évolutions du droit régissant la matière et des différents types de titres de séjour pouvant être délivrés ont contribué à complexifier cette matière dans la période récente. Il convient donc d'en tenir compte pour évaluer l'efficacité des services. Par ailleurs, le ministère a souhaité anticiper au mieux la charge importante pour les préfectures et sous-préfectures que représente la réinternalisation de l'accueil des étrangers dans la cadre de la mise en place d'AGDREF Ibio.

Dans ce cadre, les effectifs sur la mission délivrance des titres étrangers ont effectivement été renforcés grâce aux gains d'effectifs induits par la modernisation de la délivrance d'autres titres, aux démarches d'amélioration des processus qui ont permis de dégager des marges de

manœuvre, mais aussi par une atténuation du schéma d'emploi à hauteur de 110 ETP en 2012.

Enfin, mon ministère attache une importance particulière à la qualité de l'accueil en préfecture (cf. infra), qui nécessite de consentir un effort particulier en termes d'effectifs consacrés à cette mission.

Pour autant, l'efficacité des services des étrangers est une préoccupation constante du ministère. Les démarches de réingénierie des processus ont été appliquées aux domaines du séjour et des naturalisations. Des instructions destinées à optimiser la charge de travail ont été données. La remontée d'indicateurs destinés à mesurer l'efficacité des services doit, par ailleurs, permettre d'améliorer la productivité des agents et, de ce fait, la qualité du service rendu aux usagers.

Enfin, s'agissant des visas, les comparaisons effectuées avec les consulats des autres États membres font apparaître que les performances de nos postes (850 ETP au plan mondial pour instruire plus de 2 millions de demandes de visas) sont globalement supérieures à celles de ces États.

Ces efforts traduisent l'importance attachée par le ministère chargé de l'immigration à la qualité de l'accueil du public, mais cet intérêt ne se limite pas au seul maintien des moyens.

S'agissant des préfectures, un travail en profondeur concernant la délivrance des titres a été mené depuis 2010 dans le cadre de la méthode LEAN, qui a donné lieu à diverses mesures de réorganisation dans les domaines du séjour, de l'asile et de la naturalisation.

A ce titre, 100 % des préfectures sont engagées dans des démarches qualité avec des objectifs ambitieux de labellisation. Par ailleurs, la nouvelle version du référentiel « Qualipref », mise en œuvre à compter de septembre 2012, intègre la délivrance des titres étrangers avec des engagements de service très précis.

Dans la logique d'amélioration continue, des préfectures confrontées à des flux importants d'usagers étrangers ont mis en œuvre des procédures d'accueil spécifiques pour améliorer les conditions d'accueil des usagers. Il s'agit notamment de procédures de pré-accueil permettant une meilleure orientation des usagers, de prise de rendez-vous sur Internet ou encore de l'amélioration des procédures d'information sur l'état d'avancement des dossiers (par courriel, convocations date à date). D'autres mesures ont été mises en œuvre dans un nombre plus limité de préfectures pour tenter de régler le problème des longues files d'attente : le séquençage dans la journée des démarches en fonction de leur nature ; des guichets dédiés sur certains créneaux horaires pour certains titres de séjour ; des guichets « express » pour satisfaire les demandes rapides ; l'envoi de convocation pour le retrait du titre ; une intermédiation associative pour la prise de rendez-vous des demandeurs d'asile.

Ces efforts sont d'ailleurs reconnus y compris en interministériel dans le cadre du baromètre public de l'accueil des usagers réalisé par un organisme indépendant sous le pilotage de la DGME (maintenant DIMAP). Les résultats 2012 témoignaient de l'excellence de l'accueil en préfecture et plaçaient le réseau en première position par rapport aux autres services à enjeu (Education nationale, Justice, Finances).

Ainsi que le relève la Cour, le levier immobilier a également été actionné avec un effort spécifique dans le cadre d'AGDREF de 13 M€ sur la période 2011-2013. Il contribue à améliorer la qualité de l'accueil des étrangers en préfectures.

Conformément aux engagements du Président de la République, j'ai fait de l'amélioration de l'accueil des usagers en général, et des étrangers en particulier, dans les préfectures une priorité de l'administration territoriale. J'ai confié en juillet dernier à l'inspection générale de l'administration une mission qui a réalisé un état des lieux inédit par son caractère exhaustif de l'accueil des étrangers dans les préfectures.

J'ai décidé, à la suite de ce rapport, de mettre en place, à compter du mois de décembre 2012, une mission d'appui aux préfectures, placée auprès du secrétaire général et du secrétariat général à l'immigration et l'intégration. Elle aura pour rôle d'assister les préfectures dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action départementaux spécifiques qui ont été demandées à celles d'entre elles qui connaissent le plus de difficultés. La mission devra également rendre compte des difficultés rencontrées par les préfectures et, en lien avec les directions du ministère concernées, proposer les évolutions souhaitables.

Malgré un contexte budgétaire contraint, des opérations de réaménagement de l'accueil seront entreprises l'an prochain. J'ai placé le relogement de la sous-préfecture de Saint-Denis au premier rang des priorités, ce qui devrait permettre d'améliorer considérablement l'accueil à la préfecture de Bobigny.

Dans les consulats, la poursuite du programme d'externalisation de l'accueil des demandeurs de visa a considérablement amélioré les conditions matérielles de cet accueil, comme en attestent les enquêtes de satisfaction réalisées périodiquement auprès des usagers.

Conscients cependant des difficultés qui demeurent sur certains sites en dépit des efforts entrepris, le ministre des Affaires étrangères et moi-même avons confié une mission, conjointement, à un ancien préfet et à un ancien ambassadeur.

S'agissant du recours à l'externalisation dans les consulats, deux rectifications me paraissent devoir être apportées aux constatations de la Cour. Sur le principe même de ce recours, il ne s'agit nullement d'une solution de facilité adoptée sans avoir exploré d'autres voies.

L'externalisation est prévue par le Code communautaire des visas ; elle est utilisée par la France de façon limitée (29 postes, soit 14 % du réseau). Il est inexact de dire que la France "n'a pas choisi" de recourir à des solutions alternatives, reposant sur la coopération avec d'autres États. Ces solutions ont au contraire été étudiées de façon approfondie, et il s'avère qu'elles se heurtent à des difficultés majeures de sécurité des données, d'interconnexion informatique et de partage de coûts. Des partages de locaux existent cependant à Kinshasa et à Conakry, avec la Belgique.

S'agissant enfin de l'hétérogénéité des pratiques, je note que la Cour a relevé l'initiative positive que constitue la diffusion dans le réseau des préfectures du « Guide de l'agent d'accueil ». Elle pourrait également relever le site intranet du SGII, comportant des centaines de fiches techniques thématiques à destination des agents, le site diplomnet regroupant en un instrument unique les instructions relatives aux visas ou encore les actions de formation réalisées par le SGII.

Les différentes expérimentations réalisées dans les préfectures font l'objet d'un recueil, d'une évaluation en administration centrale puis d'une communication au réseau. Une note du secrétaire général adressée aux préfets en date du 5 novembre 2012 structure cette démarche.

Mais il est certain que l'effort de diffusion des bonnes pratiques doit être accru et il le sera. La circulaire conjointe du secrétaire général et du secrétaire général à l'immigration et à l'intégration en date du 4 décembre 2012, qui recense les leviers du changement en matière d'amélioration de l'accueil des étrangers, dans la suite de la mission de l'IGA, s'inscrit explicitement dans cette perspective.

Enfin, sur le troisième et dernier point relatif à la lutte contre la fraude.

La question de la coordination des services est extrêmement complexe et constitue un sujet majeur pour mon ministère, qui est aussi celui de la sécurité publique. Le sujet de la fraude a été inscrit à l'ordre du jour des premiers comités interministériels de contrôle de l'immigration (CICI) réunis à partir de 2005 et l'administration chargée de l'immigration n'a jamais cessé de chercher à améliorer l'efficacité du dispositif. Le caractère transversal de cette problématique a conduit en 2012 à la création de la Mission de délivrance sécurisée des titres (MDST), qui dépasse le cadre de la seule fraude commise par des étrangers. Cette entité assure ainsi la coordination dans ce domaine entre les différents services du ministère de l'intérieur.

De manière plus large, la proposition de la Cour de « désigner un correspondant interministériel unique chargé de la lutte contre la fraude documentaire » mérite d'être étudiée. Il convient en effet d'explorer toutes les voies de nature à améliorer l'échange d'informations entre les différents corps de contrôle et d'intégrer les établissements, tel l'Office français de

l'immigration et de l'intégration, qui participent à la gestion d'un certain nombre de dossiers administratifs. En outre, cela permettrait également de valoriser pleinement l'extension du champ de compétences de l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) à la lutte contre les fraudes sociales.

La Cour indique que la répartition des compétences entre la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) en matière de lutte contre la fraude documentaire n'est pas claire.

Si effectivement les deux réseaux ont des missions qui relèvent de la lutte contre la fraude, en matière de lutte contre la fraude documentaire liée aux étrangers, la DCPAF a un rôle de chef de file et de coordination.

En effet, en application des textes régissant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, la DCPAF d'une part anime et met en œuvre la coordination opérationnelle entre les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre l'immigration irrégulière et, d'autre part, assure la centralisation de l'information relative à la lutte contre l'immigration illégale, la fraude documentaire appliquée aux titres d'identité, de circulation et de séjour ainsi qu'au travail illégal recourant à de la main-d'œuvre étrangère.

Le réseau de la gendarmerie, quant à lui, s'inscrit dans le spectre plus large de la lutte contre toutes les formes de fraudes documentaires, que ces dernières visent à se prévaloir d'un droit (conduire, travailler, ...) ou obtenir un avantage indu (identité, prestation sociale, escroquerie, ...).

La Cour fait ensuite état de l'absence de schéma directeur pour la formation à la lutte contre la fraude documentaire ainsi que pour les équipements de lutte contre la fraude documentaire.

Or, il convient d'indiquer que le plan national de formation des préfectures pour la période 2011-2014 s'apparente à un schéma directeur structuré pour l'offre de formation. Il prévoit que les enquêteurs « fraude documentaire » et les personnels de la Police aux frontières interviennent indifféremment comme formateurs au profit des agents des préfectures. De plus, afin de répondre au mieux aux besoins de terrain, ces formations sont réalisées de manière déconcentrée. Les experts des deux institutions sont sollicités pour tenir compte aussi bien des contraintes d'éloignement géographique que des spécificités orientées « métier » des formations (étrangers, permis de conduire, certificat d'immatriculation, ...).

S'agissant des équipements de lutte contre la fraude documentaire, si des marges de progrès existent dans ce domaine, force est de constater que les agents de préfecture, les policiers de la DCPAF et les militaires de la gendarmerie n'accomplissent pas leurs missions dans les mêmes conditions. Aussi n'ont-ils pas les mêmes besoins. Il convient donc non pas de rechercher le même type d'équipement pour tous. Ainsi la gendarmerie, qui exerce ses

missions sur un territoire étendu, doit disposer de matériels mobiles permettant un contrôle des documents en dehors des locaux de ses unités. Les personnels de la DCPAF, dont l'action se concentre principalement sur les points de passage des frontières extérieures, ont quant à eux recours aux matériels de détection fixes.

Dans une démarche d'optimisation des moyens du ministère, la gendarmerie, l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) et la DCPAF ont été naturellement consultées lors de l'attribution en 2011 des matériels de détection des faux documents aux préfetures.

S'agissant des cas individuels, je souhaite souligner que toutes les affaires donnent lieu à une enquête de l'Inspection générale de l'administration (en préfeture) ou de l'Inspection générale des Affaires étrangères (en consulat) et l'application des recommandations qui en résultent fait l'objet d'un suivi.

Ainsi, il ressort de l'analyse des procédures disciplinaires engagées en administration centrale, que dès lors que les faits sont matériellement établis, la réponse disciplinaire aux faits de fraudes relève presque systématiquement des 3^{ème} et 4^{ème} groupes. Par ailleurs, il faut rappeler que les préfets, qui disposent d'une délégation de compétences pour prendre des sanctions du 1^{er} groupe, ont l'initiative de la saisine de la Direction des ressources humaines.

Sur 149 fautes poursuivies entre 2010 à fin novembre 2012, vingt concernaient des faits de fraudes aux titres (soit 13 %). Les agents concernés ont été immédiatement suspendus de leurs fonctions. A ce jour, sept ont été sanctionnés (dont trois par révocation ou radiation des cadres, trois par exclusion de fonction temporaire (ETF) de 3^{ème} groupe et un par ETF de 2^{ème} groupe), onze sont en instance en attendant l'issue de procédures pénales engagées ou d'enquête interne et deux ont fait l'objet de classement faute de preuve.

Ces procédures sont engagées avec fermeté dès que les faits sont matériellement établis, ce qui, compte tenu de la durée des procédures pénales ou des enquêtes internes peut prendre plusieurs mois, voire plusieurs années.

Les cas, évoqués par la Cour où il en aurait été autrement ne peuvent que constituer des exceptions à expertiser.

Pour conclure, les recommandations que formule la Cour recueillent ma plus grande attention. Je prends bonne note, en particulier, de la nécessité de remédier à certaines différences d'interprétation de la loi fiscale et de proscrire les attestations de dépôt non prévues par le CESEDA d'une part et, d'autre part, de l'importance d'intensifier les échanges de bonnes pratiques au sein des réseaux et entre ceux-ci et je prendrai toutes dispositions en ce sens. Enfin, je partage pleinement l'impératif de la

modernisation des systèmes d'information qui permettra d'ailleurs de répondre à la recommandation relative à la réduction des doubles saisies des données.

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

Je souscris pleinement à la plupart des constats et recommandations formulés dans ce rapport, notamment en matière de pilotage et de coordination des différents services du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

S'agissant plus particulièrement de vos recommandations tendant à « mieux coordonner les réseaux » compétents en matière de délivrance de titres de séjour, il me semblerait en effet important de procéder à des clarifications concernant le rôle respectif des préfectures et des sous-préfectures.

S'agissant du système d'information des visas, la Cour indique que sa modernisation a « été annoncée de façon tardive » et qu'« aucun financement n'est prévu dans le budget triennal 2013-2015 ».

Je vous précise que les crédits inscrits dans le cadre du budget triennal 2013-2015 destinés aux dépenses informatiques du ministère des affaires étrangères et du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) progressent par rapport aux dotations inscrites en LFI 2012. C'est dans ce cadre financier exceptionnellement sanctuarisé qu'il appartiendra à ces administrations d'identifier leurs priorités en matière de modernisation de leurs systèmes d'information.

Tels sont les observations que je tenais à porter à la connaissance de la Cour des comptes en réponse au rapport qui m'a été transmis.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE FRANÇAIS
DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION**

Au titre de l'allégement des procédures, la Cour a bien voulu noter le fait que les étrangers venant séjourner plus de trois mois en France sont tenus à une visite médicale et souligner que créée à l'origine en vue d'une prévention sanitaire, cette obligation est ressentie, par les demandeurs, surtout comme une formalité administrative supplémentaire.

La Cour a également mis en exergue que les quelques 220 000 visites médicales réalisées chaque année représentent, environ pour l'État un coût de 17 M€.

Je souhaite appeler l'attention de la Cour sur les points suivants :

Le dispositif médical mis en place vise à la fois à la protection des personnes vivant en France et à l'intégration des personnes qui en bénéficient. Si une évolution paraît effectivement utile, il a été considéré par les tutelles de l'Etablissement qu'elle nécessitait une étude préalable approfondie.

L'Office, sollicité, participera aux enquêtes qui seront diligentées et sera force de propositions.

En ce qui concerne le coût du dispositif, celui indiqué correspond à un coût complet, établi après répartition de l'ensemble des charges supportées par l'Office. Sa suppression ne pourrait, en aucun cas, constituer une économie nette du même montant.

Par ailleurs, la fonction assurée par l'Office, financée par ses ressources propres, devrait alors vraisemblablement être prise en charge par un autre dispositif qui, lui, ne bénéficierait pas des recettes constituées par les taxes afférentes.
